IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 10)
z dnia 28 maja 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 10)

28 maja 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: Kp 1/19, SK 18/18, SK 69/19, P 11/19 i SK 64/19.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **prof. Bogusław Przywora, prof. Marcin Spyra** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych; **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dzień dobry, witam serdecznie na kolejnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. Witam pana naczelnika z Biura Analiz Sejmowych, witam wszystkie parlamentarzystki i wszystkich parlamentarzystów obecnych na sali obrad oraz śledzących prace Komisji zdalnie. Witam panów profesorów. Potwierdzamy, że łączenie jest i widzimy się oraz słyszymy.

Porządek posiedzenia został państwu dostarczony, zatem przed przystąpieniem do pracy, zarządzę próbne głosowanie w celu sprawdzenia kworum. Będziemy mieli też potwierdzenie, ilu członków Komisji w rzeczywistości bierze udział w obradach. Głosowanie odbędzie się tradycyjnie, za pośrednictwem systemu internetowego.

Proszę o uruchomienie próbnego głosowania. Chwilę odczekamy. Zanim formalnie głosowanie się zakończy i ogłosimy jego wyniki, zgodnie z tradycją naszych prac przejdziemy do realizacji zadań prac merytorycznych. Możemy już stwierdzić, że na sali jest liczba posłów, która wystarcza do osiągniecia kworum, a więc możemy pracować.

Czy pan poseł Mularczyk będzie, czy nie?

Poseł Marek Ast (PiS):

Nie. Prosił o przedstawienie przez mecenasa.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czyli nie czekać?

Poseł Marek Ast (PiS):

Nie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dobrze, w takim razie zaczynamy od sprawy Kp 1/19, tę sprawę przedstawia pan prof. Spyra. Sprawa, która miała być rozpatrywana na poprzednim posiedzeniu Komisji, ale z uwagi na obowiązki pana profesora została przełożona. Prosimy o przedstawienie, w miarę możliwości zwięźle. Sprawa jest znana i szeroko komentowana. Proszę o skupienie się nie tyle na stanie faktycznym, ile na projekcie stanowiska. Jeżeli będą problemy z dźwiękiem, to damy znać. Oddaję panu głos.

Ekspert Biura Analiz Sejmowych prof. Marcin Spyra:

Projekt dotyczy wniosku prezydenta w ramach kontroli prewencyjnej, dotyczy ustawy o zmianie Kodeksu karnego i niektórych ustaw z 13 czerwca 2019 r. Zarzuty, które sformułował prezydent, dotyczą czterech kwestii. Po pierwsze, kwestii proceduralnej. W tym zakresie dotyczą całej ustawy. Prezydent zarzuca, że ze względu na naruszenia regulaminu jest ona niezgodna z art. 7, art. 112 w związku z art. 19 ust. 1 Konstytucji

RP. Drugie zarzuty dotyczą przekroczenia kompetencji Senatu do wprowadzenia poprawek, tzn., że poprawki dotyczące części przepisów, konkretnie trzech: art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 mają tak naprawdę charakter inicjatywy ustawodawczej, a nie są poprawkami i wobec tego doszło do naruszenia art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 konstytucji.

Mamy jeszcze dwie merytoryczne kwestie cząstkowe, a mianowicie zagadnienie definicji osoby sprawującej funkcje publiczne w zakresie osób, które pełnią role w organach spółdzielni i spółek – chodzi tu o zaangażowanie kapitałowe. Prezydent zarzuca, że kryterium 50% zaangażowania Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych jest kryterium wprowadzonym na zupełnie dowolnej zasadzie, nie ma charakteru merytorycznego i wobec tego doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, tj. art. 32 ust. 1 konstytucji ze względu na karnoprawne implikacje tej definicji. Prezydent zarzuca także niejasny charakter pojęcia organizacji krajowych, które także użyto w tej definicji, co ma naruszać art. 42 ust. 1 konstytucji.

Przechodzę teraz do oceny konkretnych zarzutów. Zarzuty dotyczące naruszeń proceduralnych dotyczą przede wszystkim tego, że nad ustawą nie procedowano w trybie właściwym dla nowelizacji kodeksów i to ma cały szereg implikacji, jeżeli chodzi o przepisy, których nie zastosowano. Dotyczą one przede wszystkim dwóch obszarów właściwości komisji, mówiąc w pewnym skrócie, a mianowicie projekt nie był procedowany przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach, ale był rozpatrywany przez Wysoką Komisję, tzn. Komisję Ustawodawczą Sejmu poprzedniej kadencji, a także, co jest istotne, pojawia się kwestia zastosowania innych terminów, które nie były właściwe dla procedowania nad zmianami kodeksowymi, ale także te terminy były istotnie krótsze niż terminy, które są przewidziane dla zwykłego procedowania nad ustawami, a w pewnych wypadkach nawet krótsze niż terminy, które są właściwe dla trybu pilnego. Tego prezydent nie wyraża bezpośrednio we wniosku, nie formułuje wprost kwestii naruszenia art. 123, ale zwraca uwagę, że merytorycznie projekt był rozpatrywany w trybie pilnym, a nawet szybciej, a kodyfikacji w takim trybie rozpatrywać nie wolno, co wynika z Konstytucji.

Jeżeli chodzi o propozycję oceny tych zarzutów, to pierwsza sprawa jest taka, czy rzeczywiście doszło tutaj do sprzeczności zastosowanej procedury…

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Przepraszam, panie profesorze, nie wiem czy nas pan słyszy, ale my mamy tutaj na tyle duże problemy natury technicznej, że nie jesteśmy w stanie niczego zrozumieć z pana wypowiedzi.

Ekspert BAS prof. Marcin Spyra:

Rozumiem, że mnie nie słychać…

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy ma pan też włączoną transmisję? Pytam, bo słyszymy podwójnie pana głos, który się na siebie nakłada. Może pan ma włączony dźwięk przy transmisji?

Ekspert BAS prof. Marcin Spyra:

Mam włączony dźwięk.

Poseł Marek Ast (PiS):

Proszę wyłączyć.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Niestety, jakość połączenia jest taka, że strasznie przerywa i nie wiemy, czy to jest kwestia u pana, czy tutaj w Sejmie.

Rozumiem, że w tej chwili połączenie zostało w ogóle zerwane. Czy możemy ustalić, gdzie leży problem? Po tamtej stronie? Możemy spróbować wydzwonić pana profesora? Jeśli połączenie jest zerwane, to nasze chyba też nie będzie słyszane.

Które sprawy ma pan prof. Spyra oprócz Kp 1/19? Ma chyba jeszcze trzy sprawy, tak? Jeszcze dwie o sygnaturze SK.

Szanowni państwo, korzystając z okazji poinformuję, że mamy wyniki sprawdzenia kworum. Wszyscy zdążyli już oddać głos. W obradach uczestniczy 28 posłów, a więc frekwencja jest w porządku.

Próbujemy cały czas nawiązać połączenie. Mamy jeszcze dwie pozostałe sprawy, ale jak tę zaczęliśmy, jeśli to tylko kwestia paru sekund, to może chwilę jeszcze zaczekajmy. Jeżeli okaże się, że nadal jest problem, to zaczniemy procedować nad inną sprawą.

Dostaję sygnał, że słyszymy już pana profesora.

Ekspert BAS prof. Marcin Spyra:

Ja też państwa słyszę. Teraz jest zdecydowanie lepiej.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Na tę chwilę tak.

Ekspert BAS prof. Marcin Spyra:

Mam nadzieję, że tak będzie nadal. Uprzejmie proszę o przerwanie mi i o kontakt telefoniczny, gdyby dalej był jakiś problem z połączeniem.

Od którego momentu mam zacząć powtarzać? Może zacznę już od kwestii merytorycznej dotyczącej oceny zarzutów sformułowanych we wniosku prezydenta.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo proszę.

Ekspert BAS prof. Marcin Spyra:

Należy przyjąć, że rzeczywiście doszło do sprzeczności z regulaminem przy postępowaniu, które zostało przyjęte przy uchwalaniu tej ustawy…

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Panie profesorze, niestety problem techniczny powraca w tej chwili. Może w takim razie samo audio, bez wizji.

Ekspert BAS prof. Marcin Spyra:

W takim razie spróbuję tylko wersję audio. Czy teraz jest lepiej?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Na razie tak.

Ekspert BAS prof. Marcin Spyra:

Doskonale. Należy zatem przyjąć, że doszło tutaj do naruszenia regulaminu Sejmu. Wprawdzie Marszałek Sejmu ostatecznie decyduje o tym, czy dany projekt jest kodyfikacją, czy kodyfikacją nie jest, ale to nie znaczy, że ma tutaj zupełną swobodę. Nie ma żadnej procedury, która weryfikuje jego decyzję w trakcie postępowania legislacyjnego, ale prawidłowość tej decyzji podlega kontroli, a w odniesieniu do tego projektu nie ulega wątpliwości, że to był projekt kodyfikacji i że powinien być on rozpatrywany w takim trybie, jaki jest dla kodyfikacji właściwy. Wobec tego część tych przepisów, dotyczących terminów, nie została tutaj zastosowana właściwie.

To, że doszło do naruszenia regulaminu automatycznie nie oznacza, że projekt jest sprzeczny z konstytucją. Jest wcześniejsze orzecznictwo dotyczące naruszeń regulaminu. Przede wszystkim mam na myśli wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. w sprawie K 31/12, który formułuje pewne podstawowe założenia. Po pierwsze, naruszenie postanowień regulaminu nie powoduje samo przez się naruszenia konstytucji. Po drugie, badając zasadność zarzutu naruszenia konstytucji, Trybunał analizuje przestrzeganie tych postanowień regulaminu, które są treściowo powiązane z konstytucją. Po trzecie, oceniając wagę naruszeń jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności z konstytucją, Trybunał opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść następnie uchwalonej ustawy. I wreszcie po czwarte, Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia czy naruszenie przepisów regulaminu zniweczyło cel, któremu te przepisy służą.

Trzeba stwierdzić, że te kryteria mają w pewnej mierze charakter ocenny. Nie da się ich zastosować na zasadzie arytmetycznej i dlatego stanowisko Biura Analiz Sejmowych jest takie, iż w tej konkretnej sprawie można sformułować racjonalne i metodologicz-

nie poprawne argumenty, które przemawiają za tym, że mimo naruszenia regulaminu w tym przypadku nie mamy do czynienia z naruszeniem, którego stopień uzasadnia stwierdzenie, że doszło do naruszenia konstytucji. Sejm w procedurze przed Trybunałem Konstytucyjnym pełni także rolę obrońcy domniemania konstytucyjności i niezależnie od kontrowersji, które mogą być formułowane w odniesieniu do poszczególnych spraw, jeżeli da się racjonalnie konstytucyjności bronić, to są argumenty za tym, że jej bronić można.

Po pierwsze, trzeba zwrócić uwagę na to, że te naruszenia regulaminu, do których doszło, nie są bezpośrednio powiązane z przepisami konstytucyjnymi, a zatem, że były rzeczywiście trzy czytania i że przepis o zachowaniu trzech czytań został zrealizowany. Uchybienia regulaminowe, które miały miejsce, są uchybieniami regulaminowymi, ale nie ingerują one bezpośrednio w tę materię, która jest uregulowana w konstytucji. Po drugie, nie można czy przynajmniej we wniosku Prezydenta nie wskazano wyraźnie tego, że istnieje związek pomiędzy naruszeniami a treścią ustawy. Prezydent wyraźnie twierdzi, że akceptuje treść ustawy i poza tymi przypadkami, które sformułował, tymi wnioskami, które zostały przez niego sformułowane w odniesieniu do konkretnych przepisów, do całej ustawy zastrzeżeń nie formułuje. Wobec tego samo naruszenie przepisów o terminach, samo naruszenie właściwości komisji nie są jeszcze… Nie ma tutaj wpływu na to, że doszło do stworzenia ustawy, która jest legislacyjnie wadliwa, a w każdym razie takie zarzuty przez prezydenta nie zostały sformułowane. To także jest więc argument za tym, że tak daleko to naruszenie regulaminu nie idzie.

Trudno też wskazać, iż te naruszenia zrealizowały cel, któremu służy sama procedura uchwalania przepisów dotyczących kodyfikacji. Ewidentnie zastosowano bardzo duże przyspieszenie prac, które jest niestandardowe nawet w stosunku do zwykłej procedury, ale można zwrócić uwagę na dwa elementy. Po pierwsze, jeżeli chodzi o naruszenie właściwości komisji, to przekazano sprawę Komisji Ustawodawczej, której pozycja i kompetencje także są szczególne. Wobec tego, przekazanie tej sprawy Komisji Ustawodawczej ma charakter naruszenia regulaminu. Jeżeli jest powołana Komisja do spraw kodyfikacji, to ona powinna zajmować się tą procedurą, ale ze względu na szczególne kompetencje Komisji Ustawodawczej, a także na fakt, że w znacznej mierze skład personalny obu komisji poprzedniej kadencji Sejmu się pokrywał, to wszystko przemawia za tym, że waga naruszenia regulaminu nie jest aż tak istotna, czyli nie idzie tak daleko, żeby przyjąć, że doszło do zniweczenia celu, jakiemu służyły niezastosowane właściwie przepisy regulaminu Sejmu.

Można także zwrócić uwagę na to, iż szybkość postępowania nie jest celem samym w sobie. Tak powiedział Trybunał Konstytucyjny, na przykład w wyrokach z 22 lutego 2006 r. oraz 13 czerwca 2013 r. Sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego. Wobec tego nie można powiedzieć, że… Trybunał stwierdził jeszcze, że szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić o zarzucie niekonstytucyjności w tym przypadku, a więc ten zarzut czy ta wątpliwość, że zastosowano tutaj tryb pilny, nie wydaje się właściwa. Konstytucyjne przepisy o trybie pilnym, art. 123, przede wszystkim dotyczą relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą. Dają kompetencje władzy wykonawczej do związania, w pewnym zakresie, władzy ustawodawczej w ten sposób, iż na podstawie nadania danemu projektowi statusu projektu pilnego zmusza niejako władzę ustawodawczą do tego, żeby procedować nad tym projektem w szczególnym trybie. W tym przypadku do takiego naruszenia nie doszło, a więc powtarzam, że argumenty za tym, iż naruszenia regulaminu nie są tak istotne, aby mówić o niekonstytucyjności, to po pierwsze fakt, że procedowała także Komisja Ustawodawcza, komisja o szczególnym umocowaniu, w dużej mierze pokrywająca się personalnie ze składem właściwej komisji. Po drugie, fakt, że nie sformułowano w odniesieniu do całego projektu ogólnych zarzutów dotyczących jego jakości, a po trzecie, że zachowano te przepisy, które wynikają bezpośrednio z konstytucji. Ostatecznie oceni to Trybunał Konstytucyjny, ale propozycja jest taka, żeby Sejm w projekcie wskazał, iż ta ustawa w całości nie narusza, jest zgodna z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 konstytucji.

Druga grupa zarzutów dotyczy przepisów, które zostały wprowadzone przez Senat. Tu chciałbym tylko skrótowo powiedzieć, że te przepisy rzeczywiście dotyczą kwestii, które nie były regulowane w trzech czytaniach w czasie uchwalania ustawy przez Sejm. Dotyczą one w ogóle ustaw, które nie były przedmiotem tekstu ustawy przedłożonego Senatowi. Wobec tego, rzeczywiście zarzuty dotyczące tego, iż Senat wyszedł poza swoją kompetencję i że zmiany, które zostały wprowadzone, dotyczące ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, dotyczące zakresu postępowania nakazowego w Kodeksie postępowania karnego czy w końcu dotyczące kosztów, jakkolwiek można je uznać za merytorycznie uzasadnione, to jednak miały one charakter inicjatywy ustawodawczej i nie powinny być wprowadzane w trybie poprawki do ustawy, tylko Senat, mając taką kompetencję, powinien zgłosić w tym wypadku inicjatywę. Trudno w tym przypadku sformułować jakieś racjonalne argumenty, które wskazywałyby na to, że można potraktować to jako poprawkę i stąd propozycja, aby także Sejm przychylił się do wniosku, iż w tym zakresie, w zakresie tych trzech przepisów, ustawa pozostaje w sprzeczności z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Ostatnia kwestia dotyczy definicji osób sprawujących funkcję publiczną. Zarzuty Prezydenta dotyczą dwóch spraw. Pierwsza, tak jak już powiedziałem na wstępie, dotyczy kwestii odniesienia się do tego, iż osobami publicznymi są osoby będące członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, prezesem, dyrektorem lub jego zastępcą, prokurentem, głównym księgowym, skarbnikiem w spółce handlowej, w której udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej przekracza łącznie albo w odniesieniu do każdego z tych podmiotów 50% kapitału zakładowego lub 50% akcji. Kryterium większości kapitałowej albo większości głosów, które zostało wprowadzone do tej definicji, należy uznać za kryterium, które spełnia wymogi wynikające z zasady równości wobec prawa. Oznacza to, że istnieje istotna różnica między funkcjonowaniem spółek, w których istnieje większość kapitałowa albo większość głosów, a więc istnieje kontrola kapitałowa Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub państwowych osób prawnych, a funkcjonowaniem spółek, w których wymienione podmioty mają charakter akcjonariusza mniejszościowego. Nie wchodząc w szczegóły można powiedzieć, że cała teoria spółek kapitałowych opiera się na założeniu, że podstawową zasadą ich funkcjonowania są tzw. rządy większości. Udział kapitałowy decyduje o tym, czy ta większość istnieje, czy ta większość nie istnieje i to jest podstawowe kryterium, które funkcjonuje w spółce.

Różne są poglądy na temat tego, w jakim interesie mają działać organy spółki, ale jest zgoda co do tego, że to pozycja akcjonariusza większościowego czy większości w spółce jest dominantą tego, w jaki sposób należy rozumieć funkcjonowanie funkcjonariuszy tej spółki. To znaczy, że w normalnej sytuacji oni mają działać lojalnie w stosunku do akcjonariusza większościowego, oczywiście przy założeniu zachowania praw mniejszości, ale to interes akcjonariusza większościowego jest tutaj na pierwszym planie. A zatem, działanie członków organów w spółkach, w których istnieje większość podmiotów publicznych można potraktować jako właściwe kryterium rozróżnienia, także na gruncie prawnokarnym, tego, jaka jest odpowiedzialność tych podmiotów. W spółkach, w których istnieje tylko mniejszościowy udział podmiotów publicznych, nie można powiedzieć, że funkcjonariusze tych spółek mogą być traktowani na gruncie prawa karnego jako funkcjonariusze publiczni, ale związanie ich w spółkach, gdzie jest większościowy udział podmiotów publicznych, interesem akcjonariusza większościowego czy wspólnika większościowego jest kryterium zupełnie racjonalnym, które nie powinno być kwestionowane. Stąd wniosek, żeby stwierdzić, iż ten zakwestionowany przepis jest zgodny z zasadą równości wobec prawa, jest zgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji.

I ostatnia kwestia, a mianowicie dotycząca także definicji funkcjonariusza publicznego, gdzie posłużono się sformułowaniem „organizacja krajowa". Prezydent zarzuca sprzeczność tego rozwiązania z art. 42 ust. 1 konstytucji twierdząc, że to jest przepis ogólny, który wpływa na określenie znamion czynu zabronionego, a wobec tego musi spełniać kryteria dotyczące tego, że jest precyzyjnie sformułowany. Musi być wypełniona zasada *nullum crimen sine lege oraz nulla poena sine lege*. Przepis ten musi być na tyle precyzyjny, żeby było wiadomo o co w nim chodzi.

Wspomniany przepis może budzić pewnego rodzaju wątpliwości, jeżeli chodzi o szerokość jego zastosowania, ponieważ pojęcie organizacji krajowej jest pojęciem bardzo szerokim, natomiast jeżeli chodzi o znaczenie pojęcia organizacji krajowej nie powinien budzić wątpliwości, ponieważ pojęcie organizacji na gruncie reguł języka polskiego jest w miarę precyzyjne. Da się stwierdzić, że organizacją jest grupa ludzi zjednoczonych wspólnym planem, programem działania, wspólnymi poglądami. Tak mówi „Słownik Języka Polskiego". Odpowiednio „Słownik Wyrazów Obcych" także wskazuje, iż organizacja to instytucja społeczna lub polityczna zrzeszająca ludzi o wspólnym celu lub programie. Dodatkowo z tej definicji wynika, że to jest organizacja, jakby z kontekstu przepisu, w której musi funkcjonować zarząd, rada nadzorcza, komisja rewizyjna, prezes lub dyrektor. Na tej podstawie da się stwierdzić, że wszystkie jednostki organizacyjne czy osoby prawne, gdzie funkcjonują tego typu organy, mieszczą się w zakresie tej definicji. To daje bardzo szerokie spektrum podmiotów i tu można się zastanawiać czy to jest słuszne, żeby tak szerokie spektrum podmiotów było objęte tą definicją, ale wniosek prezydenta, jako wzorzec kontroli, wskazuje art. 42 konstytucji, a więc wskazuje przepis, który nie odnosi się do zagadnień dotyczących meritum tego co powinno obejmować i jak szerokie powinno być pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne, ale odnosi się do kryteriów formalnych, a zatem tego czy na podstawie tego przepisu można precyzyjnie wskazać o jaką osobę chodzi, o jakie podmioty chodzi. Zdaniem Biura Analiz Sejmowych ten przepis spełnia to kryterium, a więc także w tym zakresie jest wniosek o to, żeby wnieść, aby Trybunał uznał go za zgodny z wzorcem konstytucyjnym powołanym przez prezydenta.

Bardzo państwu dziękuję za uwagę. Jeżeli państwo macie jakieś pytania, jestem gotów uzupełnić ten wywód.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję, panie profesorze, za przedstawienie projektu stanowiska. Otwieram dyskusję. Jeżeli są pytania lub uwagi, to proszę o zgłaszanie się. Pan przewodniczący Ast.

Poseł Marek Ast (PiS):

Tak, dziękuję. Chcę powiedzieć, że przewodniczący Mularczyk popiera to stanowisko. To chciałem przekazać.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś głosy w dyskusji? Może tylko tytułem komentarza do tej części projektu stanowiska, które przedstawił pan profesor, odnośnie procesu legislacyjnego wskazując, że pomimo naruszeń przepisów regulaminu została zachowana zasada trzech czytań, a pokrywające się w pewnym stopniu składy osobowe Komisji kodyfikacyjnej i Komisji Ustawodawczej to gwarancje, które pomimo naruszeń zapewniły konstytucyjność tego projektu ustawy. W tej wypowiedzi zabrakło mi jeszcze takiego spojrzenia, że jednak proces legislacyjny nie jest tylko dla posłów i nie jest tylko dla wnioskodawców, czyli rządu. Proces legislacyjny jest także dla obywateli, dla organizacji pozarządowych, które zgodnie z przepisami mają zagwarantowany udział w tworzeniu prawa i mają prawo wypowiedzieć się oraz przedstawić stanowisko odnośnie danego projektu ustawy. Dlatego przewidziany jest szczególny tryb postępowania przy zmianach kodeksowych. On jest wydłużony z uwagi na znaczenie tych aktów prawnych. Dlatego takie swobodne przyjęcie, że pomimo iż były trzy czytania, mimo że w ekspresowym tempie zajmowała się tym nie ta komisja, która powinna, ale pokrywały się składy osobowe, to w mojej ocenie jest argumentacja niewystarczająca, bo jednak zasady przejrzystości i prawidłowości procesu legislacyjnego nie zostały dochowane, a to rzutuje na prawidłowość przyjęcia całego aktu normatywnego. To tak tytułem komentarza.

Jeżeli nie mamy pytań do pana profesora, to zarządzam głosowanie. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Zliczanie głosów potrwa jeszcze kilka minut. Zanim się zakończy, przejdziemy do rozpatrzenia kolejnej sprawy. Projekt stanowiska przedstawi też pan prof. Spyra. Chodzi o sprawę SK 18/18, którą prowadzi pan poseł Szarama. To jest stanowisko dodatkowe, więc prosimy pana profesora o zwięzłe przedstawienie sprawy.

Ekspert BAS prof. Marcin Spyra:

Oczywiście, panie przewodniczący. To jest stanowisko dodatkowe, sprawa dotyczy przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących zasiedzenia służebności oraz przepisu ustawy już nieobowiązującej, ale nadal wywierającej skutki, o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. To jest faktycznie bardzo istotny problem, można powiedzieć, że także społeczny, dlatego że nastąpiła zmiana sposobu zastosowania przepisów o ustanawianiu służebności gruntowych i Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie przyjął, że na podstawie ogólnych przepisów o posiadaniu służebności i zasiedzeniu służebności, jeszcze przed wprowadzeniem do Kodeksu cywilnego instytucji służebności przesyłu, mogło dojść do zasiedzenia tych służebności, co wyłącza automatycznie możliwości dochodzenia przez właścicieli nieruchomości do wniosków o to, aby te służebności były ustanawiane w trybie nowych przepisów, za wynagrodzeniem.

Skarżący zarzucają, że w ten sposób doszło do działania prawa wstecz, że w ten sposób doszło do ingerencji w ich prawo własności, a co więcej, że oni w jakiś sposób zostali zaskoczeni orzecznictwem sądu, w tym przypadku Sądu Najwyższego i innych sądów, co powoduje, że nie mieli czasu ani sposobu bronić się, dlatego że w momencie, w którym zasiedzenie, zgodnie z obecnym poglądem sądów… termin zasiedzenia biegł w czasie, kiedy te prawa powstawały, i oni nie mieli świadomości, że są narażeni na takie ryzyko. W momencie, w którym doszło do postępowań sądowych, w których oni kwestionowali uprawnienia zakładów energetycznych, zastosowano nowy pogląd i nową wykładnię tych przepisów i postawiono ich przed faktem dokonanym.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał już skargi tego typu, dotyczące tej kwestii i z jednej strony umorzył postępowania twierdząc, że nie ma wystarczająco ustalonej linii orzeczniczej, a z drugiej strony przedłożył Sejmowi sygnalizację w tym zakresie. Problem, który dotyczy tych zarzutów dotyczy przede wszystkim granic kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do weryfikowania praktyki orzeczniczej Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Trybunał Konstytucyjny bada oczywiście zgodność przepisów, a ściślej mówiąc norm z konstytucją, a treść tych norm to jest treść, która wynika z orzecznictwa.

Zarzuty, które zostały sformułowane w stosunku do tych przepisów przez skarżących nie dotyczą jednak tak naprawdę normy wynikającej z przepisów, czyli skarżący nie mówią, że norma, zgodnie z którą może dojść do zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, wprowadzonej później w przepisach, jest sprzeczna z przepisami konstytucji. Skarżący kwestionują stabilność orzecznictwa. Twierdzą, że zostali zaskoczeni zmianą wykładni. Czym innym jest przepis, a czym innym jest sam fakt zmiany wykładni i o ile Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje do badania zgodności przepisów, rozumianych w określony sposób, z konstytucją, to sama stabilność i jednolitość orzecznictwa – tutaj, w tym kontekście chodzi o stabilność orzecznictwa – nie leży w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Rola Trybunału Konstytucyjnego jest inna, a organem władzy sądowniczej, który dba o to, aby orzecznictwo było stabilne i jednolite, jest Sąd Najwyższy. W tym zakresie, jakkolwiek można uznać, że faktycznie sytuacja właścicieli nieruchomości jest trudna, to te zarzuty nie nadają się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Postępowanie w odniesieniu do tych skarg powinno być umorzone.

Nieco inna jest kwestia zarzutów dotyczących art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. Tutaj zarzuty mogą być rozpatrzone merytorycznie, ponieważ skarżący kwestionują także konstytucyjność rozwiązania, w którym organy administracji państwowej, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe – za zezwoleniem naczelnika gminy, a w miastach na podstawie zgody innych kompetentnych organów – mogły zakładać i przeprowadzać ciągi drenażowe, przewody służące do przesyłania płynów, pary, gazów, elektryczności i inne urządzenia przesyłowe. Nie będę teraz szczegółowo analizował całości tego przepisu.

Nie należy dopatrywać się tutaj naruszenia przepisów konstytucji o ochronie własności. Niewątpliwie jest to ingerencja w prawo własności, ale ona znajduje podstawę w ustawie. Jest to ingerencja, która jest konieczna ze względu na prawa osób trzecich i także pewien element porządku publicznego, a mianowicie nawet w obecnym sta-

nie rozwoju techniki dostęp do szeregu mediów, takich jak woda, jak elektryczność, jak gaz, także do szeregu rozwiązań telekomunikacyjnych wymaga zakładania linii przesyłowych, linii, które nadają się do przesyłania energii czy przesyłania sygnałów. To jest niezbędne, ale z drugiej strony dostęp do tych urządzeń jest niezbędny z punktu widzenia prawa osób trzecich do tego, żeby korzystać z mieszkania czy mieć dostęp do informacji. Myślę, że szczególnie teraz jest to ewidentne. Ten przepis spełnia także kryterium konieczności i nie narusza istoty prawa własności. On może ingerować w prawo własności, ale w przypadku, w którym po założeniu tych urządzeń nie byłoby w ogóle możliwe korzystanie z tej nieruchomości. Stosowne przepisy i wtedy były i teraz także są. Zakładają one rozwiązania, które prowadziły do tego, iż to prawo powinno być wywłaszczone w całości, natomiast tylko wtedy znajdowały zastosowanie, kiedy dochodziło do częściowego ograniczenia możliwości dysponowania nieruchomością. Wobec tego, w tym zakresie stanowisko zakłada, iż jest wniosek o to, aby stwierdzić zgodność tego przepisu z art. 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję, panie profesorze. Zanim przejdziemy do dyskusji, podam wyniki głosowania nr 2 w sprawie Kp 1/19. Proszę o wyświetlenie wyników: 16 za, 11 przeciw, 2 osoby się wstrzymały. Projekt stanowiska uzyskał pozytywną opinię.

Powracamy do dyskusji w sprawie SK 18/18, czyli stanowisko dodatkowe. Czy są pytania, komentarze?

Poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Szarama zgadza się z tym stanowiskiem, popiera je.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękujemy za tę informację. Przechodzimy do głosowania. Sprawa SK 18/18. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Oczywiście zanim otrzymamy wyniki głosowania, omówimy kolejną sprawę, czyli SK 69/19, która nie ma jeszcze wyznaczonego posła. Stanowisko ponownie przedstawi pan prof. Spyra, tak? Panie profesorze, oddaję panu głos.

Ekspert BAS prof. Marcin Spyra:

Sprawa dotyczy przepisu Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji zobowiązań niepieniężnych. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku, kiedy zobowiązanie ma charakter niepieniężny, egzekucja następuje poprzez nałożenie grzywien na dłużnika, który nie wykonuje prawomocnego i wykonalnego wyroku. Zapłata tych grzywien może być zamieniana na areszt. Procedura jest taka, iż wierzyciel, który uzyskał tytuł egzekucyjny, jeżeli stwierdzi, że nie jest on wykonywany, zwraca się do sądu. Sąd wtedy, po pierwsze, rozpoznaje czy rzeczywiście nie nastąpiło wykonanie zobowiązania niepieniężnego, a jeżeli tak jest, to orzeka o tym jaka grzywna, i na jakich zasadach ten areszt jest nakładany. Jeżeli dłużnikiem, do którego skierowane było wezwanie sądu, jest osoba prawna lub inna organizacja, środkom przymusu podlega jej pracownik odpowiedzialny za niezastosowanie się do wezwania, a gdyby ustalenie takiego pracownika było utrudnione, środkom przymusu podlegają osoby uprawnione do jej reprezentowania.

Ta sprawa jest przykładem tego, że to są przepisy, które pełnią ważną funkcję. Chodziło mianowicie o sytuację spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, która emitowała różnego rodzaju substancje i zapachy na sąsiednie nieruchomości, jak rozumiem służące celom mieszkaniowym. Właściciele tych nieruchomości pozwali spółkę o zaniechanie tych szkodliwych działań i uzyskali wyrok zasądzający zaniechanie tych działań. Spółka nie zastosowała się do tego wyroku i wobec tego, w pewnym przedłużającym się postępowaniu nałożono środki przymusu w postaci grzywny, z możliwością zamiany na areszt, na członków zarządu tej spółki. Jednak zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego stronami tego postępowania są wierzyciele i dłużnika, a zatem spółka, która jest reprezentowana przez zarząd oraz wierzyciele. Statusu odrębnej strony, odrębnego uczestnika postępowania nie mają natomiast ani pracownicy, na których nakładano by tego rodzaju środki przymusu, ani nie mają członkowie zarządu. Członkowie zarządu

w tym przypadku, ponieważ to na nich nałożono środki przymusu, sformułowali skargę konstytucyjną, w której zarzucają, iż jest to sprzeczne z art. 45 ust. 1 oraz art. 30 i 41 konstytucji.

Przepisy dotyczące godności, tj. art. 41 nie zostały tutaj należycie uzasadnione i nie są właściwe i w tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone, natomiast rzeczywiście należy rozważyć, czy nie doszło tutaj do naruszenia przepisów o właściwym rozpoznaniu sprawy we właściwym procesie, który jest jawny, który umożliwia prawo do obrony, a które to prawo do obrony jest także istotnym składnikiem konstytucyjnego prawa do sądu.

Należy wyraźnie rozróżnić sprawę pracowników i sprawę członków zarządu. W tym przypadku, ponieważ te środki nałożono na członków zarządu, to przedmiotem skargi może być wyłącznie ocena sytuacji członków zarządu. Są podstawy do tego, żeby twierdzić, że w tym przypadku nie doszło do naruszenia ich prawa do sądu. Te podstawy wywodzą się z dwóch okoliczności. Po pierwsze, niewątpliwie spółka będąca dłużnikiem jest w tym postępowaniu reprezentowana przez zarząd. Każdy z członków zarządu może uczestniczyć w tym postępowaniu, każdy ma prawo do reprezentacji i każdy ma także prawo do prowadzenia spraw spółki, czyli decydowania o tym, jak spółka będzie występować w tym procesie.

Tu są oczywiście pewne ograniczenia, a mianowicie prawo reprezentacji może być prawem łącznym i tak było w tym przypadku. Tylko prezes zarządu mógł działać indywidualnie, a pozostali członkowie mieli prawo reprezentacji łącznej. Jeżeli członkowie zarządu mieliby sprzeczne poglądy jak prowadzić tę sprawę, musieliby podjąć uchwałę, a to oznacza, że większość mogłaby przegłosować mniejszość, więc to nie jest tak, że każdy indywidualnie ma tutaj prawo, ale każdy uczestniczy w tym procesie.

W tej konkretnej sprawie nie ma żadnych faktów, które wskazywałyby na to, iż były jakieś rozbieżności pomiędzy członkami zarządu. Oni działali zgodnie. Nawet gdyby takie rozbieżności były, to każdy miał prawo uczestniczyć w podejmowaniu decyzji i każdy miał także prawo składać do sądu stosowne oświadczenia w imieniu spółki.

Druga rzecz jest istotna, ale ma charakter pewnego precedensu i nie była szeroko analizowana w literaturze, a mianowicie chodzi o status interwencji ubocznej w ramach postępowania egzekucyjnego. Każdy, kto ma interes prawny w tym, aby sprawa została rozstrzygnięta na korzyść jednej ze stron, w każdym stanie sprawy, aż do zamknięcia rozprawy w drugiej instancji, może przystąpić do niej jako interwenient uboczny i ten przepis znajduje odpowiednio zastosowanie do innych postępowań niż postępowanie procesowe, rozpoznawcze, a więc także odpowiednio do postępowania egzekucyjnego, na podstawie art. 13 §2 k.p.c. Nie ma tutaj ani jakiejś stałej linii orzeczniczej, ani nie ma tutaj głosów doktryny, które by mówiły, że to jest dopuszczalne albo wyłączone, ale wykładnia prokonstytucyjna, która nakazuje interpretować przepisy tak, aby one zagwarantowały realizację praw wynikających z konstytucji wskazywałaby na to, że osoba, na którą w tym postępowaniu mogą być nałożone środki przymusu, powinna mieć prawo i ma prawo wystąpienia w nim jako interwenient uboczny.

A zatem po pierwsze, członkowie zarządu nie są pozbawieni praw obrony w tym procesie, ponieważ mają pełny dostęp do informacji o toczącym się postępowaniu dotyczącym egzekucji świadczenia niepieniężnego i mają prawo występowania w tym postępowaniu na mocy przepisów o kompetencjach zarządu w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Po drugie, jest instytucja interwencji, którą można tutaj wykorzystać. To akurat nie była sytuacja, w której członkowie zarządu chcieli przystąpić indywidualnie jako interwenci uboczni w tej sprawie, ale sąd im odmówił mówiąc, że te przepisy nie znajdują zastosowania. One powinny znaleźć tutaj zastosowanie, a więc wniosek jest taki, aby stwierdzić, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 30 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Zanim przejdziemy do omawiania przedstawionej sprawy podam wyniki poprzedniego głosowania dotyczącego sprawy SK 18/18. W głoso-

waniu: za było 27 osób, 0 głosów przeciw, 1 osoba się wstrzymała od głosu. Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Przystępujemy do dyskusji nad sprawą SK 69/19. Czy są pytania do pana profesora? Nie ma, a zatem przystępujemy do głosowania. Proszę o uruchomienie systemu. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Głosowanie jest cały czas otwarte do momentu zakończenia przedstawiania kolejnej sprawy. Jeżeli byłyby jakieś problemy, to proszę je sygnalizować.

Wyczerpała się lista spraw z udziałem pana prof. Spyry. Bardzo dziękujemy panu profesorowi za udział i przygotowanie stanowisk. Mimo początkowych problemów technicznych wszystko poszło bardzo sprawnie.

Ekspert BAS prof. Marcin Spyra:

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Zostały nam jeszcze dwie sprawy. Jest z nami pan prof. Przywora. Widzimy się i mam nadzieję, że się też słyszymy. Przechodzimy do pytania prawnego P 11/19. Posłem wyznaczony do tej sprawy jest pan poseł Wróblewski, który też jest obecny. Proszę, panie profesorze.

Ekspert BAS prof. Bogusław Przywora:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze P 11/19 nie wydaje się bardzo skomplikowana. Krótko ją przedstawię. Chodzi o pytanie prawne Sądu Rejonowego w Chorzowie V Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Wyprzedzę konkluzję i powiem, że nasze stanowisko zmierza do tego, aby wnosić o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sąd z Chorzowa stawia trzy pytania. Nie będę ich bardzo szeroko przytaczał. Wskażę tylko na to, że pyta on o to, czy ustawa z 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w niektórych podmiotach leczniczych jest zgodna z art. 32 konstytucji, to zasada równości, z art. 2, z której wynika zasada sprawiedliwości społecznej oraz z art. 68 ust. 2, a więc zasadą równego dostępu do świadczeń z opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Ponadto sąd z Chorzowa pyta także o to, czy Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielenie świadczeń z opieki zdrowotnej, czy w przypadku tego rozporządzenia nie zostało przekroczone upoważnienie ustawowe. Trzecie pytanie chorzowskiego sądu związane jest z wątpliwością, czy zgodne z zasadami poprawnej legislacji, przyporządkowanej art. 2 konstytucji, jest odesłanie do przepisów ustawowych z art. 137 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

Czego dotyczyła sprawa? Sprawa dotyczy wynagrodzeń pielęgniarek, tego czy wynegocjowane w drodze porozumienia… czy wynagrodzenia wynegocjowane w czasie dyskusji pomiędzy związkami zawodowymi a rządem w 2015 r. powinny stanowić część zasadniczego wynagrodzenia pielęgniarek, czy powinny być dodatkami. Rozpatrywanie tej sprawy przez chorzowski sąd doprowadziło sąd do zadania tych trzech pytań.

Nasze stanowisko, w gruncie rzeczy, kończy się na analizie formalnoprawnej, dlatego że we wszystkich przypadkach dochodzimy do wniosku, że sąd albo nie dopełnił swoich obowiązków, albo sprawa nie należy do kompetencji Sejmu.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę pytań, tzn., kiedy sąd z Chorzowa stawia pytanie o zgodność ustawy z odpowiednimi przepisami konstytucji, to nie spełniona jest przesłanka funkcjonalna. Wprawdzie mamy do czynienia z sądem, wprawdzie rzeczywiście można pytać o zgodność przepisów ustawy z przepisami konstytucji, czyli są spełnione przesłanki podmiotowa i przedmiotowa pytania prawnego, natomiast nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna, dlatego że sąd nie uzasadnia, w jaki sposób odpowiedź na to pytanie prawne wpływałaby na decyzję sądu w tej sprawie. W związku z tym, jest to ujemna przesłanka do prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Sąd po prostu nie wywiązał się ze swojego obowiązku odpowiedniego, merytorycznego, precyzyjnego uzasadnienia, że od odpowiedzi na to pytanie prawne zależałby los tej sprawy.

Jeśli chodzi o kwestię przekroczenia upoważnienia do wydania rozporządzenia, to trzeba zwrócić uwagę, że Sejm nie wydał rozporządzenia, o które pyta sąd z Chorzowa. W związku z tym nie jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i nie przedstawia stanowiska.

Ostatnia kwestia jest związana z konstytucyjnością odesłania, jego zgodnością z art. 2 konstytucji. Tutaj ponownie, jak w pierwszym pytaniu, które stawiał chorzowski sąd, należy zwrócić uwagę, że przesłanka funkcjonalna nie jest spełniona, że sąd nie wyjaśnił czy lub w jakim stopniu od odpowiedzi na pytanie prawne zależy los tej sprawy.

Podsumowując, trzeba powtórzyć to, co powiedziałem wcześniej, że sprawa ulega w związku z tym umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie profesorze. Poproszę w tej chwili o wyniki głosowania nr 4 do sprawy SK 69/19. W głosowaniu: 28 za, 0 przeciw, 1 osoba się wstrzymała. Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Otwieram dyskusję nad sprawą P 11/19. Jeżeli nie ma chętnych do dyskusji, przejdziemy do głosowania. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Zanim ogłosimy wyniki głosowania nad sprawą P 11/19, przedstawimy kolejną sprawę: SK 64/19. Ta sprawa nie ma jeszcze wyznaczonego posła. Proszę pana profesora o przedstawienie projektu stanowiska.

Zdaje się, że mamy jakiś problem techniczny. Nie słyszymy pana profesora. Chwila przerwy. Odzyskaliśmy łączność z panem profesorem. Bardzo proszę.

Ekspert BAS prof. Bogusław Przywora:

Szanowni państwo, sprawa SK 64/19 jest zainicjowana skargą konstytucyjną z 15 listopada 2019 r. Przedmiotem zaskarżenia są dwa artykuły Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pierwszy z nich to art. 3 §2 pkt 8, a drugi to art. 149 wskazanej ustawy. Generalnie rzecz ujmując, skarżący wnosi o stwierdzenie przez Trybunał, że jeden i drugi artykuł ustawy o postępowaniu przed sadami administracyjnymi w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują możliwości orzekania przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących bezczynności organu lub przewlekłości prowadzenia postępowania w przypadkach określonych przepisami postępowania administracyjnego, narusza standardy konstytucyjne zawarte w art. 32, 45 i 77 konstytucji. Pierwszy z nich dotyczy prawa równości, a dwa pozostałe odnoszą się do prawa do sądu.

Proszę państwa, syntetycznie rzecz ujmując, stan faktyczny, który był podstawą do wniesienia skargi konstytucyjnej, był następujący. Rada miasta stołecznego Warszawy na wniosek wiceprezesa Sądu Okręgowego w Warszawie podjęła uchwałę, było to dość dawno, bo 28 kwietnia 2005 r., odwołując skarżącego z funkcji ławnika w Sądzie Okręgowym w Warszawie. Skarżący wystąpił ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który z kolei wyrokiem z 17 kwietnia 2007 r. uchylił zaskarżoną uchwałę i stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu w zakresie pkt 2. W dniu 14 marca 2016 r. tym razem skarżący wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa w związku z brakiem wykonania orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Następnie, 25 kwietnia 2016 r., skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Rady miasta stołecznego Warszawy, żądając tym razem zobowiązania organu do wykonania zaleceń wynikających z orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego w zakresie przeprowadzenia postępowania administracyjnego mającego na celu ustalenie jego stanu zdrowia na potrzeby oceny zdolności do pełnienia funkcji ławnika. Wniósł ponadto o przyznanie kwoty kosztów postępowania sądowego. Postanowieniem z 14 grudnia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę, wskazując, że ustawodawca nie przewidział skargi na bezczynność w przypadku aktów prawa miejscowego i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Wyjaśnił ponadto, że niedopuszczalne jest zaskarżenie bezczynności organu po wydaniu przez sąd prawomocnego wyroku uwzględniającego skargę na akt tego organu będący aktem

w rozumieniu Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 21 marca 2017 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącego, a w uzasadnieniu wskazał, to dość istotne, że skarżący domaga się w istocie zobowiązania Rady miasta stołecznego Warszawy do podjęcia uchwały w przedmiocie odwołania skarżącego z funkcji ławnika, która jest aktem organu samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Okoliczność, że prawomocnym wyrokiem sąd administracyjny w Warszawie uchylił uchwałę Rady miasta stołecznego Warszawy z 28 kwietnia 2005 r. w przedmiocie odwołania skarżącego z funkcji ławnika wskazując, że odwołanie wymaga wcześniejszego ustalenia kwestii zdolności do pełnienia tej funkcji i nie oznacza, zdaniem NSA, że stronie przysługuje skarga na bezczynność w zakresie podjęcia kolejnej uchwały w przedmiocie odwołania z funkcji ławnika. Skarżący tym bardziej nie może domagać się, twierdzi Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie wskazanego art. 3 §2 pkt 8 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, od Rady Warszawy przeprowadzenia abstrakcyjnego postępowania w zakresie ustalenia jego stanu zdrowia. Zdaniem NSA na uwzględnienie nie zasługują również zarzuty naruszenia przepisów odpowiednio art. 45 i 77 konstytucji poprzez pozbawienie prawa do sądu oraz uniemożliwienie dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Obowiązek zagwarantowania skutecznego dostępu do sądu nie oznacza bowiem konieczności zagwarantowania stronom bezwarunkowego i nieograniczonego prawa do składania skarg na każde zachowanie organu administracji niezależnie od przepisów dotyczących kognicji sądu administracyjnego. To postępowanie sądu administracyjnego jest prawomocne. To tyle tytułem wprowadzenia do naszej skargi konstytucyjnej.

Proszę państwa, zarzuty skarżącego. Skarżący podnosi, że art. 3 §2 pkt 8 oraz art. 149 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są niezgodne odpowiednio z art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 konstytucji w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości orzekania przez sądy administracyjne w przedmiocie bezczynności organu lub przewlekłości prowadzenia postępowania w przypadkach, o których mowa w art. 3 §2 pkt 6 tej ustawy, w sprawach dotyczących aktów jednostek samorządu terytorialnego, związków i innych aktów prawa miejscowego podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Skarżący zwraca też uwagę na brak możliwości wniesienia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność lub przewlekle prowadzenie postępowania, co narusza art. 45 konstytucji, godząc w prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd. To tyle tytułem zarzutów.

Proszę państwa, analiza formalna prowadzi do następujących wniosków. Skarżący powinien dochować wymogów, o których mowa w konstytucji i ustawie w zakresie wypełnienia elementów charakterystycznych dla skargi konstytucyjnej. W tym kontekście chociażby należy podkreślić, w tym kierunku idzie bogaty dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, i wykazać na czym polega naruszenie oraz pokazać konkretną argumentację przemawiającą za takim stanowiskiem. Wskazana argumentacja powinna być poparta odpowiednimi dowodami, co ważne, uprawdopodabniającymi niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu w sposób umożliwiający rozpoznanie meritum. W ocenie Sejmu skarżący nie przedstawił takiej analizy. Jako przykład podam, że skarżący w odniesieniu do zarzutu zgodności kwestionowanych regulacji z art. 45 podnosi, ale jedynie, brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłość postępowania w przypadku aktów organów samorządu terytorialnego określonych w art. 3 §2 pkt 6 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi argumentując, że każdy ma prawo do jawnego i sprawiedliwego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd. Natomiast w zakresie niezgodności z art. 77 konstytucji skarżący podkreśla, że brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekle postępowanie w przypadku aktów organów jednostek samorządu terytorialnego określonych w art. 3 §2 pkt 6 ustawy o postępowaniu sądowo-administracyjnym narusza przepis art. 77 konstytucji. Zdaniem skarżącego, w takich przypadkach wyłączone jest prawo obywatela do wyna-

grodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, choćby poprzez brak możliwości przyznania przez sąd sumy pieniężnej od organu w rozumieniu tej ustawy.

Proszę państwa, zdaniem Sejmu, w ocenie Biura Analiz Sejmowych skarżący nie wypełnił, spoczywającego na nim obowiązku przedstawienia pewnego procesu myślowego, jak mówi Trybunał Konstytucyjny, na przykład w postanowieniu z 8 lipca 2013 r. do sygnatury P 11/11, a taki obowiązek spoczywa na skarżącym. Powinien ten proces myślowy doprowadzić do wywiedzenia zarzutu niezgodnego zaskarżanych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, w szczególności zaś ustalić wynikającą z nich argumentację, która doprowadziła do zakwestionowania wskazanych artykułów jako niezgodnych z Konstytucją. Bark odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności. Podkreślić należy, że ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i do momentu, gdy skarżący nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów na rzecz wyprowadzonej tezy, dopóty Trybunał uznaje kwestionowane regulacje za konstytucyjne. Taka jest utrwalona linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego i nie budzi ona wątpliwości.

Odnosząc się może jeszcze do art. 32, który skarżący również kwestionuje, warto podkreślić, że w orzecznictwie nie ma jednolitej linii co do tego, że art. 32 może być samodzielnym wzorcem konstytucyjnym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przeważa jednak pogląd, że art. 32 nie stanowi samodzielnego wzorca kontroli. Warto w tym miejscu odwołać się do postanowienia pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r. do sygnatury SK 10/01, w którym Trybunał stwierdził, że co do zasady wskazywanie art. 32 konstytucji, jako samodzielnego wzorca, w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną jest niedopuszczalne, bowiem nie kreuje ten przepis w sposób samoistny praw lub wolności jednostki o charakterze podmiotowym. W późniejszym orzecznictwie można wprawdzie znaleźć takie rozstrzygnięcia Trybunału, w których on to dopuszczał, natomiast ta linia wytyczona sprawą SK 10/01 nie została przełamana, jak na przykład wskazał tutaj Trybunał Konstytucyjny chociażby w wyroku z 21 czerwca 2017 r. Pogląd ten, wynikający ze sprawy SK 10/01, zachowuje aktualność i do momentu zmiany stanu prawnego lub odstąpienia od niego, Trybunał w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie, co do zasady stanowi wiążącą dyrektywę interpretacyjną dla kolejnych składów orzekających.

Ponadto, Sejm zwraca uwagę, że skarżący nie przedstawił argumentacji, zgodnie z którą w ramach rozpoznawanej sprawy pogląd ten nie powinien znaleźć zastosowania albo należałoby od niego odstąpić, niezależnie od charakteru, czyli art. 32. W ocenie Biura Analiz Sejmowych argumentacja przedstawiona przez skarżącego jest nadmiernie lapidarna i nie stanowi podstawy do rozpoznania merytorycznego. W związku z tym, w ocenie BAS proponujemy umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie 59 ust. 1 pkt 2 ustawy organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

To tyle tytułem dość syntetycznego wprowadzenia. Jeżeli będzie potrzeba uzupełnienia, to bardzo proszę i jednocześnie przepraszam za komunikacyjne problemy, ale na pewne rzeczy nie mamy po prostu wpływu. Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Nie ma problemu, wszystko było wyraźnie słychać. Zanim przejdziemy do omawiania ostatniej sprawy, czyli SK 64/19, poproszę o podanie wyników poprzedniego głosowania w sprawie P 11/19. Głosowało 28 osób: za było 27 posłów, 0 przeciw, 1 osoba wstrzymała się od głosu. Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska.

Otwieram dyskusję nad sprawą SK 64/19, którą omówił przed chwilą pan profesor. Jeżeli nie ma pytań, zarządzam głosowanie. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Poczekamy chwilę na wyniki głosowania.

W międzyczasie prośba do państwa, konsultacyjnie, jeżeli chodzi o przyszły tydzień. Z uwagi na długą przerwę troszkę nam się nazbierało spraw. W związku z tym, że posiedzenie Sejmu jest planowane na środę i czwartek w przyszłym tygodniu, zwracam się

z pytaniem, czy moglibyśmy się umówić na posiedzenie we wtorek? Mamy dużo spraw skarg konstytucyjnych, natomiast problem z planowaniem posiedzenia w trakcie trwania Sejmu jest taki, że nie mamy dostępnych sal na ewentualne łączenie i zapewnienie udziału w posiedzeniu tym posłom, którzy nie przyjeżdżają do Warszawy osobiście. Jeżeli z państwa strony byłaby zgoda, abyśmy pracowali we wtorek, to byśmy trochę zdjęli z tego bagażu spraw. Jeżeli nie, to będziemy szukali innego rozwiązania, w innym terminie, ale musimy mieć świadomość, że musimy nadrobić praktycznie dwa miesiące przerwy.

Głos z sali:

Będzie można online?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Będzie można online, oczywiście, dopóki obowiązują te trzy zasady, tzn., że aby uczestniczyć w posiedzeniu Sejmu i komisji, nie trzeba być osobiście w Warszawie.

Głos z sali:

Czy możemy się spotkać po posiedzeniu w piątek?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Ryzyko jest takie, że po posiedzeniu więcej osób się na pewno rozjedzie. Zazwyczaj jest natomiast tak, że przed posiedzeniem posłowie przyjeżdżają.

Głos z sali:

Dlaczego w środę nie można?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

W środę nie ma sal. Nie wszystkie sale są wyposażone w odpowiedni sprzęt, a te które są, zostały już przeznaczone albo na głosowania, albo na posiedzenia innych komisji. Fizycznie nie mamy jak. W środę na pewno nie. Posiedzenie Sejmu ma być w środę i czwartek. To na razie orientacyjne daty, które mogą się oczywiście zmienić, skrócić. Jeśli nie ma, na przykład, ryzyka, że Sejm będzie we czwartek, to możemy zwołać posiedzenie Komisji na czwartek, jeśli to będzie państwu pasowało. Dla mnie jest to bez różnicy. Dostosuję się.

Poseł Marek Ast (PiS):

Zostawiamy to do decyzji pana przewodniczącego.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

To w takim razie czwartek w przyszłym tygodniu. Zdalnie lub na miejscu. Wstępnie jesteśmy zatem umówieni na czwartek. Jak będzie to możliwe, to poprosimy także o osobisty udział ekspertów, żeby uniknąć problemów technicznych.

Poproszę o podanie wyników ostatniego głosowania w sprawie SK 64/19. Głosowało 27 posłów: 26 było za, 0 głosów przeciw, 1 osoba wstrzymała się od głosu. Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska.

Na tym wyczerpaliśmy porządek posiedzenia. Kolejne posiedzenie odbędzie się, wstępnie, w przyszły czwartek w godzinach południowych.

Dziękuję bardzo, miłego popołudnia.